

公務員無試験採用制度の達成と課題を中心に -- コートジボワールの障害者の生計（特集 開発途上国の障害者 -- 統計と生計）

著者	亀井 伸孝
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジア研ワールド・トレンド
巻	168
ページ	28-31
発行年	2009-09
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004684



開発途上国の障害者 — 統計と生計

ろう者に手話でインタビューする
ろう者の調査員（右）

特集

公務員無試験採用制度の達成と課題を中心に

——コートジボワールの障害者の生計

亀井伸孝

●一枚の笑顔の写真

一枚の写真をご覧いただきたい（本誌表紙の右下の写真）。屈託のない満面の笑顔で撮影に応じてくれた、コートジボワールの路上で靴修理屋を営んでいる職人である。ご覧のとおり、彼は車いすを使用している。

この笑顔を額面どおり受け取って、「この人は、それなりに満ち足りた生活を送っているのだ」と理解するのが適切であろうか。それとも、「彼は本当の幸福追求のあり方を知らず、困難な現状に満足させられているだけなのだ」と受け止めるのが適切であろうか。開発調査の委託を受けた文化人類学者である筆者は、このふたつの解釈の間で、引き裂かれるような葛藤にさらされる。

この笑顔をどう受け止めたらいいものか。これが、この小論の底を流れるテーマである。それは、開発研究／実践にせよ、文化人類学的他者理解にせよ、外から現場に入って生活の場に立ち会う者が「いったい何をしにきたのか」という、根源的な問いを私たちに突きつける。

●調査の方法と工夫

この小論のもととなった現地調査は、「障害者の貧困削減・開発途上国の障害者の生計」研究会の活動の一環として、二〇〇八年一〇月に行われた。調査地は、コートジボワール共和国アビジャン市である（図1）。「西アフリカのニューヨーク」とも称されるこの大都市を対象としたこの調査が、アフリカ全体を代表することにならないことは明らかである。アフリカには、伝統的な農耕や牧畜などの生業に従事している障害をもつ人びとも多く、個別調査が必要であることはいうまでもない。今回の調査では、とりわけ障害者公務員無試験採用制度というユニークな政策をもっている同国を事例とし、アフリカの都市部の障害をもつ人たちの生活の一端を明らかにすることをねらいとしている。

障害に関わる調査の最大の留意点は、「障害をもつ本人に対して調査を行うこと」である。聴覚、視覚、肢体の三カテゴリーに属する一八人に個別調査の協力をいただいた。また、調査者と調査協力者の間になるべく

く権力関係が生じないよう配慮することも欠かせない。この調査では、障害当事者の調査員が参加することの重要性にかんがみ（参考文献①）、耳が聞こえない手話を話す現地のろう者をアシスタントとして雇用了。

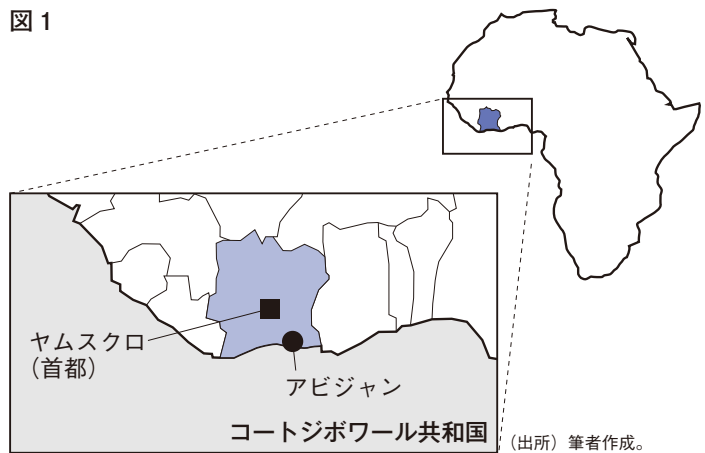
あらかじめ生計に関する質問紙を用意し、インタビューを行った。あわせて、職場の観察や自由会話による聞き取りなどを行い、文化人類学的な参与観察の手法を応用するかたちで、本人の価値観や願望の側面も尋ねるよう心がけた。

作業言語としては、同国の公用語であるフランス語と、フランス語圏アフリカ手話同国を含む西アフリカのろう者たちの間で広域的に話されている手話を用いた。また、ろう者の集まりにおける参与観察の場面では、自然な手話会話の場面を乱さないようにする配慮から、筆者自身が手話を話して調査を進めた（参考文献②）。このほか、関係省庁、当事者団体、特別支援学校などを訪問し、関連する資料を収集した。

●人口と社会福祉政策

一九九八年に行われた国勢調査の結果に

図 1



よれば、同国の障害者数は一六万八四六七人（うち男性九万九千人、女性七万八千三百八十八人）である。この調査における同国の人口は一五三万六千六百七二人であり、全人口のうちのおよそ一％が何らかの障害をもつとの結果が出たことになる。ただし、調査項目の不備や調査対象の選定などの問題点があり、「過小評価だ」との見方がある。

同国では、家庭・女性・社会福祉省の障害者福祉局が、特別支援教育を含めた障害者関連政策全般を管轄している。二〇〇八年時点の局長は、自身が盲の人物であった。

二〇〇〇年に成立したコートジボワール共和国新憲法には、第六条に「国は児童、高齢者および障害者の保護を保障する」との条文があり、これが障害者政策の根拠とされている。一九九八年に「障害者基本法」が成立したが、同法を実施するための細則が整備されておらず、いまだに政策としては実現されていない。二〇〇六年に国連総会で採択された「国連障害者の権利条約」に関しては、コートジボワールは未批准である。

障害者・団体に対する行政サービスの概要を記すと、まず、障害をもつ個人に支給される年金はない。障害者手帳発行の制度

はなく、鉄道やバスなどの交通費の減免制度もない。当局から、障害をもつ個人に車いすや白杖などの物品が給付されることがあるが、それらが必要とするすべての個人にいきわたっているのではなく、たとえば先進国の政府や諸団体からの寄贈があったときに分配するという、機会に依存した給付のしかたである。一方、障害者団体に対する政府からの活動助成金があり、その用途は各団体に委ねられている。

●障害者公務員無試験採用制度

コートジボワール政府は、障害をもつ人々を公務員として無試験で採用する制度をもっている。一般には、公務員になるためには採用試験に合格しなければならないが、障害をもつ人々に対して、その試験を免除して採用するという措置である。

一九九八年から開始されたこの制度の概要を示したい。手順としては、二〜三年に一度の募集機会に際し、コートジボワールの障害者団体が、採用候補者の推薦名簿を政府に提出する。次いで、人事省、社会福祉省、財務省および障害者団体代表者により組織される特別の委員会において、書類選考が行われる。その結果を受けて、政府が採用予定者の名簿を発表する。発表後に配属先が決まれば、その部署からの招集を受けて勤務を始める。

長所として、障害をもつ人々に労働機会を提供し、所得の保障を行っていること

が挙げられる。また、非常勤ではなく常勤職であるため、定年まで安定した生活が保障される。とくに、書類選考の過程で優先されるファクターとして、女性であること、低学歴であること、二〇代よりも三〇代の高年齢層を優先することなどがあるとされる。このように、この無試験採用制度は、ほかに職を見つけにくい障害をもつ人々に就労の機会を提供するという一貫した方針のもとに行われていることが分かる。なお、全国的な障害者協会やNGOにおいては、この採用制度により公務員となって生活を保障された人々が、当事者運動のリーダーとなって活躍している姿を見ることが出来る。このことは、雇用制度の副次的な効果といえる。

一方、この制度には課題がいくつか残されている。障害者福祉局で、年金制度に関するインタビューを行ったところ、「年金はありません。生活支援は、障害者採用制度でやっていますから」という発言があった。つまり、本制度は「障害者年金の代替」と見なされている模様である。ところが、主要な障害者団体の推薦を受けてこの枠を利用しているのは、一七万人近い障害者人口のうち六〇〇人強（約〇・四％）という、ごく一部の人たちにすぎない。

また、採用予定者名簿に掲載されたとしても、さまざまな問題が生じていることが、個別のインタビューのなかで指摘された。まず、政府発表の採用予定者名簿に掲載さ



盲人支援活動を
するキリスト教
団体の代表

れたものの、着任予定の部署から招集がなく、受け入れるべき現場から事実上拒否されて給与も払われていないケースがある。

このほか、着任後に仕事を与えられなかったり、必要な機器がなかったりするケース、さらに、肢体障害ゆえに職場に通うことがままならないケースなどがあり、雇用後の労働環境の問題が軽視されている傾向が見られた。ある下肢障害の女性は、公務員に採用されたにも関わらず、タクシー通勤のための交通費が支給されず、毎日職場に通っていたら給与をすべてはたいてしまうことになるため、通勤も毎日できていないと語った。この女性は、毎日役所に出勤せず、別に小規模の石けん製造作業所を開設して、同じ肢体障害をもつ人たちの働く場を作る活動に力を入れている。

コートジボワールの放任的な職場慣行が幸いしてか、職場に適合できない公務員が給与を受けながら障害者団体などの幹部として活動するケースがあり、それが公務員として雇われていない障害者たちの雇用を創出している例もある。職場におけるバリアの高さが、「意図せざる結果」として、かえって障害者の民間活動を支えているという皮肉な事態と理解することもできるであろう。

●個人の生計と生活上のバリア

一人の障害をもつ人たちを対象に、生計調査を行った。世帯収入を業種別に比較

すると、公務員となった人たち（二二例）

の平均は、一四七万七一一フランセーフア／年であるのに対し、おもに小売りや理髪店経営などの都市雑業に従事する人たち（六例）の平均は、六九万二〇〇フランセーフア／年であった（一ユーロ＝六五五九五七フランセーフア）。両者の世帯収入が桁違いに異なり、同じ都市の障害をもつ人たちが二層に分化している傾向が見て取れる。公務員採用制度が一部の障害者世帯を救済していることは間違いないものの、すべてをカバーしてはおらず、手に職を付けて都市雑業を営む障害者の多くは低収入に甘んじるか、または両親や配偶者の収入に依存するという傾向が見られた。

アフリカにおいては、インフラや行政サービスが十分に整備されていないがゆえに、先進国におけるバリアフリーの観点から言えば、バリアのきわめて大きな生活環境のなかを暮らしていると言える。ただし、バリアの多い環境に対する、実にあつからんとした語りの数かずに会おうことがあり、調査者の方が驚かされることがある。

たとえば、公務員に採用された下肢障害の男性は、役所の三階にあるオフィスまで毎日杖をつきつき階段を上っていかなければならない。障害者団体の幹部は、「エレベーターのない建物の三階のオフィスで勤務させられ、移動に困難を強いられている」と憤慨するが、実際に勤めている本人は、「階段が苦痛？ いえ、別に。毎日一〇回以上

も上り下りしてるんだから（笑）」と軽く流す。このような、公式見解と生活実感の語りの温度差に出会うことがしばしばである。現地調査において、本人の語りを引き出すことの最大の長所は、このような部分にあるだろう。社会的な障壁や不利益についてもっとも長い時間をかけてフィールドワークをしてきたのは、ほかならぬ本人にちがいない。本人たちの生活実践と語りが手がかかりとして、現実的に利用可能な資源を抽出していくことは、同国の実態に即した段階的なバリアフリー化を考えていく上でよい手がかりを与えるであろう。

聞き取りのなかでは、文化依存的な「障害」の存在をかいま見ることができた。コートジボワールでは、フフやフトゥといった料理がよく食べられている。これらは、キャッサバやバナナの粉をお湯で練り、臼でついて団子のように丸め、さまざまなソースとともに食べるというものであり、民衆の家庭におけるありふれた主食である。片腕を交通事故で失った上肢障害女性は、自分で杵を握り臼をつくということができなくなり、キャッサバやバナナをふかしてそのまま食べるしかなくなってしまった。フフやフトゥを家庭で作れなくなったことを、たいそう悲しそうな表情とともに語った。医学的な観点では記述できない、自身が生きる文化のなかでのさまざまな障害および幸福観のあり方を示している。

このほか、二〇〇二年以降の内戦が、障

害をもつ人たちの生活を直撃した様子なども聞き取ることができた。「戦争は障害者を生む」という予防的な側面だけでなく、「戦争は障害をもつ人たちの生計手段を奪う」という社会的側面をあわせて、アフリカの平和構築と障害の問題をクロスさせて論じていくことが重要であろう。

●笑顔の周りに資源の配置を

冒頭の、靴修理職人の男性の話に戻ろう。同国における短期調査の結果、障害をもつ人たちの階層が二分していること、とくに公務員として採用され、当事者運動に邁進できる階層と、路上の雑業などをなりわいとする所得の低い、あるいはないに等しい階層があることが浮き彫りになった。

靴修理職人は、明らかに、後者の側にいる。障害者基礎年金などの所得保障制度がない同国においては、まさに、政策の恩恵を受けていない人びとということになる。学校にもなかなか通いづらかった状況なのか、たまたまヨーロッパ人のカトリック神父と出会い、職業訓練の機会と住居を得て、現在の職を選ぶにいたったと、靴の修理作業で忙しく手を動かしながら、ほがらかにその半生を語る。

彼は、明らかに解決を要する貧困状態にあると言わざるを得ないが、それにしても、このあっけらかんとした明るさは、調査で訪れた筆者の印象に強く残る。彼のことを「低開発アフリカにおける無策の被害者」と

と断定的に描くのも、また、ためらわれてしまうのである。

文化人類学的な参与観察は、信頼関係に根ざした長期調査のなかで現場を理解することを特徴とするため、しばしば現状肯定的な結論を導く傾向があるかもしれない。一方、介入を予期しながら調査に入る開発研究者は、むしろ国際比較などを念頭に、「問題」という前提とともにとらえる傾向をもつであろう。

当事者の主観的な幸福感としては、困難な現状に合わせて願望をひかえめに切り下げている可能性もあり(参考文献③)、文化人類学的な現状の楽観視は、必ずしも万能とは言えない。ただし、この視角は「障害の社会モデル」と組み合わせることで、意外に有効性を発揮する可能性がある。

障害の社会モデルに根ざした開発の思想とは、治療や予防によつて個人における障害の除去・軽減を期待するのではなく、むしろ、個人を取り巻く環境を改善し、利用可能な資源を配置することの重要性を指摘する(参考文献④)。

たとえに即して言うならば、現場で見られた笑顔でよしとするのではなく、かといって笑顔の意味を疑うのでもなく、笑顔の周りにその身体が利用可能な資源を適切に配置するという発想であろう。その資源の活用を通して、本人の自由意志により、自身の人生の選択肢をいっそう拡充してい

く手だてを講じるといふふうに、障害をもつ生活者の視点で人間開発を提案していく第三の道が検討できるのではないだろうか。すべての障害をもつ人たちの公務員として採用することは現実的な政策ではなく、年金などの所得保障制度をすみやかに実現することも難しいであろう。このようなアフリカの状況においては、先進国の社会福祉政策との落差を強調するよりも、むしろ貧困状況のなかにおける現実の生活戦略を調査者が学び、それを助長していく形での提言と支援が功を奏するのではないだろうか。

「障害と開発」は、文化人類学と国際開発研究の思想と方法が、幸福な出会いをすることができるフィールドのひとつにほかならないと確信している。

(かめい のぶたか／東京外国語大学)

〈参考文献〉

①森壮也「二〇〇九」「開発途上国の障害者の生計把握」本特集論文(四・七ページ)。

②亀井伸孝「二〇〇六」「アフリカのろう者と手話の歴史」明石書店。

③セン、アマルティア「一九九九」池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『平等の再検討』岩波書店。

④森壮也編「二〇〇八」『障害と開発…途上国の障害当事者と社会』アジア経済研究所。